SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 25 minutos)

SEÑOR ATCHUGARRY.- En el día de hoy ingresamos un proyecto de ley que, como es de estilo –por lo menos es mi costumbre-, queremos anticiparlo a los miembros de la Comisión para que lo vayan considerando y analizando pues, de ser posible, propondríamos que se incluyera en el orden del día de la próxima sesión. Dicha iniciativa se refiere a la extensión del IVA y del COFIS a tabacos y cigarrillos, con destino al artículo 8º de la Ley Nº 17. 758.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE (SENADOR CARVALHO9.- Vamos a dar entrada oficialmente al proyecto de ley que viene con aprobación de la Cámara de Representantes relativo a los ahorristas del Banco de Crédito, Carpeta Nº 1412/04, y a la Carpeta Nº 1415/04 que contienen el Mensaje y proyecto de ley actualizando el régimen de notificación a usuarios de Zonas Francas de las intimaciones de pagos a favor de la Administración.

La Comisión ha invitado especialmente a una delegación del Poder Ejecutivo, integrada por el Prosecretario de la Presidencia de la República, señor Leonardo Costa, y sus asesores, Andrea Testa y Alejandro Montes de Oca.

SEÑOR COSTA.- Quiero consultar a los señores Senadores acerca de cuál es la idea de trabajo de la Comisión, es decir, si desean analizar el proyecto artículo por artículo.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Precisamente, esa es la idea de trabajo planteada por algunos señores Senadores, aunque hoy no se encuentren presentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con carácter de asunto previo y de información general, antes de entrar al análisis del proyecto quiero decir que en el día de ayer fue publicado en la prensa –concretamente, en el diario "El Observador", página 13- una noticia acerca de la posible inclusión de Uruguay en una lista negra de paraísos fiscales por parte de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico, junto a otros diez centros financieros entre los que se mencionan a Barbados, Brunei, Dubai, Costa Rica, Hong Kong, etcétera. Sería interesante que el señor Prosecretario nos ilustrara sobre estas versiones trascendidas en la prensa.

SEÑOR COSTA.- En cuanto a lo publicado en la prensa, estamos chequeando la verosimilitud de la información.

Sin perjuicio de ello, ya en el año 2002, en un ejercicio denominado prácticas fiscales competitivas desleales, concurrimos a una reunión de la OCDE con países no miembros para averiguar cuál era la tesis al respecto.

Básicamente, se hablaba de diversos criterios que ya habían sido aprobados por la OCDE que, por un lado, hacían a la baja o nula tributación –con lo que no había problema en el Uruguay- y, por otro, a la ausencia de transparencia fiscal. La transparencia fiscal como concepto en sí mismo se refería a tener información, acceder a la misma y, posteriormente, realizar intercambios con ella. Entre los temas se incluía, por ejemplo, el registro de los Directores, quiénes eran los titulares de las acciones, quiénes los verdaderos beneficiarios económicos de las actividades empresariales, etcétera.

En definitiva, el ejercicio de la OCDE tiene que ver con la tributación y no con el lavado de activos en su concepto más amplio. De cualquier manera, en el año 2002 el ejercicio se detiene por cuanto algunos gobiernos entendieron que era muy difícil establecer con precisión quién no caía dentro de esos regímenes dado que, quien más quien menos, todos los países en el mundo tienen algún sistema jurídico o algún tipo de sociedad con baja tributación y con algunas de las características que se mencionaba para la ausencia de transparencia fiscal, partiendo de países desarrollados que habían implementado sistemas absolutamente anticompetitivos o de competencia desleal, que son la base de las principales sociedades y paraísos fiscales que existen en algunos de estos países.

A partir de esto, los países no desarrollados, especialmente aquellas islas o territorios del Caribe, e incluso de Oceanía, hicieron una fuerte presión argumentando que esto, así como lo asociado al turismo, muchas veces eran los únicos ingresos que obtenían sus economías. Eso determinó, de alguna manera, que el ejercicio no siguiera adelante con la fuerza y la intensidad con que venía.

De cualquier forma, muchos países han incluido en sus listas de paraísos fiscales a aquellos que tienen estos criterios -por ejemplo, México tiene su propia lista de más de ochenta países- y el Uruguay ha sido incluido en algunas de las listas. ¿Cuál es la consecuencia de eso? Una remesa de dinero que se origina en ese país y se envía hacia Uruguay, tiene una tasa de tributación adicional que pretende compensar la supuesta baja tributación que tiene en el Uruguay o en cualquier otro país.

Si mal no recuerdo, en el año 2002 nosotros empezamos a negociar un tratado de tributación con España -que en ese momento participaba fuertemente y presidía esta Comisión de la OCDE-, en el entendido de ver cuáles eran las modificaciones de largo aliento que había que incluir en nuestra legislación, societaria en algunos aspectos, y no mucho más.

También hay que ser sinceros con este tema: todos los sistemas tienen algunas particularidades y dobles estándares. Digo esto porque, de hecho, se ha promocionado algún tipo de sociedades europeas que tienen criterios de baja tributación y, de alguna manera, con características de "holding" y requisitos para canalizar inversiones.

Es decir que estamos verificando que, efectivamente, esto sea así, pero también hay que tomarlo con el criterio razonable de mirar un poco lo que está pasando en el mundo y, más concretamente, en algunos países que, de alguna manera, han incluido en sus legislaciones recientes algunas características sobre las que nosotros creemos que se debe ir intentando su eliminación.

Sin perjuicio de eso, creo que uno de los temas que Uruguay tiene que analizar es el secreto tributario. Por ello digo que hay que seguirlo de cerca y al respecto hemos pedido información a nuestra misión en Francia -que es donde está situada la OCDE-, con la idea de continuar de cerca estos ejercicios y de participar de las próximas reuniones, manejando el tema con la cautela necesaria en el sentido de que nuestro país va a tener que efectuar algunas modificaciones. Seguramente, el tema del secreto tributario va a tener que legislarse en determinados aspectos para que, en ciertas condiciones y sujetos a determinados memorándum de entendimiento -con reciprocidades, etcétera-, podamos elaborar algún tipo de trabajo para el futuro.

Sin embargo, creo que no es bueno legislar sobre estos aspectos con la presión sobre la marcha porque se trata de un tema bastante complejo y donde, naturalmente, hay intereses de las otras receptorías de impuestos de los países que nos rodean. O sea que también hay que tomar las cosas en su justo término; diferente creo que es el caso del proyecto de ley que hoy analizamos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Mi pregunta iba dirigida exclusivamente a saber si el Poder Ejecutivo estaba al tanto y preocupado por esta información y si se estaban tomando las medidas necesarias para verificar si había que efectuar ajustes a alguna realidad. Veo, por las respuestas que nos ha dado el señor Prosecretario, que es así, es decir, que el Poder Ejecutivo ha tomado nota y que está interesado en conocer la fuente y la verosimilitud de lo que ha trascendido en la prensa.

Además, he constatado algo –con lo cual estoy de acuerdo y me alegra constatarlo- en el sentido de que parece abrirse paso la idea de que en materia de secreto tributario hay necesidad de estudiar algún tipo de modificación al régimen legal que actualmente tenemos. Entonces, para mí eso es suficiente.

SEÑOR COSTA.- Básicamente, el artículo 1º lo que consagra es la obligación de informar operaciones sospechosas o inusuales para todas las personas físicas o jurídicas sujetas al Banco Central del Uruguay. Como ustedes pueden ver, la norma tenía rango administrativo y, básicamente, esto se hacía por medio de las disposiciones de contralor que hoy rigen al sistema financiero. De cualquier forma, lo que se viene a hacer es consagrar a texto expreso la necesidad de que esta información sea comunicada a la Unidad de Información y Análisis Financiero. En algún momento hubo alguna discusión acerca de si bastaba con la obligación administrativa.

A su vez, también pretende aplicar sanciones al incumplimiento del informal. Esto sí requería texto legal. De alguna manera recoge, entonces, lo que son recomendaciones a nivel internacional, tanto la Nº 13 del GAFI como la Nº 4, de las 8 Especiales Recomendaciones contra el Financiamiento del Terrorismo.

SEÑOR MONTES DE OCA.- Los artículos 1º y 2º se pueden considerar como una unidad porque ambos consagran la obligación de reportar operaciones sospechosas. Ahora bien, la diferencia esencial radica en que, en tanto el artículo 1º refiere la obligación a los sujetos que están sometidos al control, a la supervisión del Banco Central del Uruguay –que de alguna manera ya estaban incluidos en la Circular del año 2000, por lo que hasta el momento están sometidos a la obligación de carácter administrativo de reportar operaciones inusuales o sospechosas-, el artículo 2º contiene la innovación de incluir nuevos sujetos obligados que no son controlados por el Banco Central. Estos nuevos sujetos obligados fueron incorporados en las 40 Recomendaciones del GAFI del año 2003; creo que está en poder de ustedes el texto de estas 40 Recomendaciones. Concretamente, esto apunta a colocar al país en un nivel acorde con los estándares internacionales actuales, que han sido incorporados en las legislaciones de la mayoría de los países.

La reglamentación que el Banco Central ha venido dictando hasta ahora está amparada por el artículo 71 de la Ley Nº 14.294, incluido por el artículo 5º de la Ley Nº 17.016. Este artículo 71 prevé que las instituciones o empresas que realicen actividades de intermediación financiera comprendidas en el Decreto – Ley Nº 15.322 –bancos, casas de cambio, etcétera-, deberán ajustarse a las reglamentaciones que dicten el Poder Ejecutivo o el Banco Central, con la finalidad de prevenir la conversión, transferencia, ocultación de bienes, etcétera. Es decir que estos sujetos están obligados a cumplir las reglamentaciones que el Poder Ejecutivo o el Banco Central apliquen para prevenir el lavado de activos.

Por otra parte, este artículo establece que las transgresiones de los preceptos contenidos en estas reglamentaciones podrán determinar la aplicación de las sanciones previstas en la Ley de Intermediación Financiera. Al amparo de esta norma, el Banco Central ha venido dictando reglamentaciones tendientes a prevenir, reitero, el lavado de activos, entre los cuales está la consagración de la obligación de reportar operaciones inusuales o sospechosas.

Esta norma se ha venido cumpliendo desde el año 2000, con algunas dificultades que derivan básicamente de la inexistencia de una norma que exima de responsabilidad a los sujetos que reporten operaciones inusuales o sospechosas. La discusión que surgió al principio fue que si bien este artículo 71 del Decreto – Ley Nº 14.294 obligaba a los sujetos a cumplir las reglamentaciones que dictara el Banco Central, al no tener rango legal la obligación específica de reportar las operaciones inusuales o sospechosas, las instituciones, obligadas al principio, opusieron cierta resistencia. Pero finalmente aceptaron la reglamentación del Banco Central, aunque no la han cumplido de manera adecuada porque no existe exoneración de responsabilidad que los proteja contra una eventual demanda de sus clientes por violación del secreto bancario en el caso de que no exista una condena por lavado de activos. Todo esto es así, si bien es cierto que frente al Banco Central no rige el secreto bancario por exención expresa de la Ley de Intermediación Financiera. Lo real es que el sistema no ha sido operativo porque las instituciones financieras son renuentes a realizar reporte de operaciones inusuales o sospechosas.

Es más, ellos mismos reconocieron esta situación en la visita de evaluación del GAFISUD en el año 2002. Con esta consagración legal a texto expreso de la obligación de reportar operaciones sospechosas más la contenida en el artículo 4º, que los exonera de responsabilidad por el reporte, estaríamos completando el cuadro legal que respalda toda esta medida de control que es la base, el eje de todo sistema de prevención de lavado de activos a nivel internacional.

SEÑOR COSTA.- Entre los sujetos obligados que se están incluyendo, se suman algunos que hoy no están –justamente- sujetos a las normas de intermediación financiera, como es el caso de servicios de transferencia o envío de fondos, inmobiliarias, personas físicas o jurídicas dedicadas a la compra y venta de antigüedades, obras de arte y metales preciosos, abogados, escribanos, contadores u otras personas físicas o jurídicas que realicen transacciones financieras o participen en la administración de sociedades comerciales a nombre y por cuenta de terceros. Se trata de una norma trascendental, porque de alguna manera amplía otras áreas de vulnerabilidad en el sistema antilavado. Precisamente, creo que lo que el proyecto de ley ha hecho es incluir en forma mesurada esta obligación, que en las recomendaciones establece sin limitaciones. Se habla de profesionales liberales en

general; en este sentido nosotros entendimos que debía referirse a profesionales liberales que de alguna manera estén vinculados a transacciones financieras o a administración de sociedades comerciales. De esta forma me parece que terminamos de completar un sistema antilavado que, a pesar de las dificultades que mencionaba el doctor Montes de Oca, ha ido funcionando y permitiendo al Uruguay mejorar su imagen a nivel internacional. Tan es así que en el mismo diario que usted mencionaba, se da cuenta de los avances de la legislación.

Creo que los artículos 1º, 2º, 3º y 4º terminan de cerrar el sistema. El artículo 3º lo hace al establecer la obligación de confidencialidad, es decir, que los sujetos obligados no pueden divulgar a las personas involucradas los informes y actuaciones que de ellas se dé cuenta por parte de la institución –no avisar antes de hacer el reporte-, y el 4º cuando exonera –como decía el doctor Montes de Oca- de responsabilidad.

Todas estas normas forman parte de recomendaciones internacionales, así como de las legislaciones básicamente más avanzadas. Cuando digo legislaciones más avanzadas, me refiero –naturalmente- a los países que forman parte del GAFI, es decir, Estados Unidos y los países europeos, que han avanzado muchísimo en esto. Entretanto, en lo que respecta a nuestra región, estoy hablando básicamente de Colombia, Brasil, Argentina y Chile.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permiten, quisiera formularles un par de preguntas referidas a la redacción. Al tratar de hilar fino, encontré algunos detalles que me llaman la atención. Supongo que esto responde a una transcripción de normas usuales –como usted acaba de decir- en países más desarrollados, pero de todos modos me surgen ciertas dudas.

La referencia a los usos y costumbres de la respectiva actividad resulta inusual. No sé si la consideran suficiente, en la medida en que según los usos y costumbres de determinadas actividades –por lo menos en nuestro país- resulta absolutamente usual ocuparse de la creación de sociedades por acciones al portador, realizar toda clase de actividades de contabilidad y administración para que esas sociedades puedan operar en otros países, etcétera. No sé si el concepto de inusual sería suficientemente comprehensivo en este caso, y si no debería buscarse algún otro criterio y aludir de alguna manera, por ejemplo, a la racionalidad, al cuidado de un administrador competente o algo por el estilo. Estoy improvisando, pero me imagino a algunos estudios, oficinas o servicios de transacciones diciendo que esto de inusual no tiene nada, ya que se ha hecho habitualmente en el Uruguay durante años y se sigue haciendo. Entonces, no resulta atrapado por el concepto de inusualidad.

La segunda inquietud que quiero plantear –y confieso que estoy analizando el texto en detalle lo cual, tal vez, puede resultar una prevención exagerada, pero me interesa que la ley, justamente, atrape todas aquellas situaciones que estamos tratando de prevenir y castigar- tiene que ver con la referencia que hay en el artículo 2º a los abogados, escribanos, contadores y otras personas físicas o jurídicas que realicen transacciones financieras. A mi juicio, la conjunción "y" estaría ligando a los abogados, escribanos y contadores con la realización de transacciones financieras. En realidad, ellos son los que intervienen, participan y documentan, porque quien realiza la transacción, generalmente, es el cliente. Entonces, no sé si en este aspecto existe alguna fisura.

SEÑOR COSTA.- Señor Presidente: se reciben de buen grado sus inquietudes, por lo que pasaremos a considerarlas.

La caracterización de lo inusual o sospechoso, básicamente, está dada porque carece de justificación económica o legal evidente o porque, de alguna manera, la persona que la realiza, plantea el negocio con una complejidad tan inusual, que no hace a la práctica corriente del buen hombre de negocios.

Con respecto a los conceptos de "inusitado" o "injustificado", quiero decir que los mismos se han ido desarrollando en la legislación internacional. Lo mismo ocurre con el concepto de "sospechoso". A continuación, y antes de que hagan uso de la palabra a nuestros asesores, si la Comisión lo permite, voy a citar algunos ejemplos de ello.

Al principio, una de las cuestiones a tener en cuenta del sistema antilavado era que se debían reportar todas las transacciones de más de equis montos por determinadas personas. Esto hizo que, en algunos países, el sistema no funcionara porque habían miles y miles de transacciones reportadas que no daban ninguna nota o particularidad.

Todo esto provocó que se llegara a un ejercicio de estudio y capacitación en cuanto a tipologías de lavado. En ese sentido, lo que se hizo fue detectar cuáles son esas prácticas inusuales que se fueron dando. A su vez, esto llevó a que exista a nivel bancario y financiero ciertos patrones, ciertas prácticas o reglas que puedan ser determinadas.

SEÑOR MONTES DE OCA.- Como dice el señor Prosecretario, hay una nutrida experiencia a nivel internacional sobre lo que se entiende por inusualidad.

El trabajo de adaptación de los estándares internacionales a una legislación que se adecua a lo que es la realidad nacional, no resulta nada fácil. No obstante ello, tenemos algunas pautas que están contenidas en estos estándares. Por ejemplo, el artículo 14 del Reglamento modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA, se refiere a la comunicación de transacciones sospechosas y, en su numeral 1) dice: "Las instituciones financieras prestarán especial atención a todas las transacciones efectuadas o no, complejas, insólitas, significativas, y a todos los patrones de transacciones no habituales y a las transacciones no significativas pero periódicas que no tengan un fundamento económico o legal evidente." Luego, el numeral 2) expresa que al sospechar que las transacciones descritas en el numeral 1) de este artículo pudieran constituir o estar relacionadas con un delito de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, las instituciones financieras deberán comunicarlo inmediatamente a las autoridades competentes, especialmente a la mencionada en el artículo 9º que es la Unidad de Inteligencia Financiera respectiva. Esto fue recogido, casi literalmente, por la Circular Nº 1722, de diciembre de 2000, del Banco Central del Uruguay, que es la que crea la Unidad de Investigación de Análisis Financiero y establece la obligación de reportar operaciones sospechosas. Concretamente, en su artículo 3º dice: "Se consideran operaciones sospechosas aquellas transacciones efectuadas o no realizadas en forma periódica o aislada que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resultan inusuales sin justificación económica o legal evidente o de complejidad inusitada o injustificada." De alguna manera, esto es lo que se recoge en el artículo 1º.

La idea era no entrar en una casuística que, precisamente, dejara fuera muchas de las situaciones que pueden considerarse inusuales o sospechosas.

En tal sentido, en el artículo 1º del proyecto se diferencia entre operación sospechosa y operación inusual. Ello se debe a que en la práctica, tanto en el ámbito internacional como en el Uruguay, los sujetos obligados muchas veces se quejan porque alegan que, como ellos no son organismos de investigación ni policiales, el concepto de sospecha quizás no sea el más apropiado. Entonces, últimamente se ha ido desarrollando la diferencia entre lo que constituye una operación inusual y una sospechosa. La operación inusual es aquella en la que el sujeto detecta que su cliente se aparta de los comportamientos habituales o de los parámetros habituales de un cliente con determinadas características. Un ejemplo de ello es un cliente de Banco que sea funcionario público con un sueldo de $ 10.000, que mensualmente deposita $ 1.000, pero que un día deposita U$S 50:000.000. Eso –y muchos menos de eso- constituye una operación inusual. Incluso si esa persona deposita $ 10.000 pasa a ser una operación inusual, lo que amerita que el Banco le pregunte por qué se sale de su operativa habitual. Existe una construcción en la práctica bancaria vinculada a este tema y sobre el conocimiento del cliente que indica que no sólo hay que conocer su identidad, sino hacer además un seguimiento operativo de ese cliente. Lo inusual se va a derivar, justamente, de ese seguimiento operativo que realiza el sujeto obligado respecto del cliente. La transacción inusual, entones, es la que se presenta sin justificación legal o económica evidente, o se plantea con una complejidad inusitada o injustificada, de acuerdo con lo que surja del seguimiento operativo de ese cliente, así como también las transacciones financieras que involucran activos de cuya procedencia exista la sospecha de ilícito. Aquí estamos hablando de la operación sospechosa.

Quisimos captar las dos posibilidades dentro del artículo, es decir, la operación meramente inusual y la operación que también puede despertar sospechas concretas sobre su vinculación con un delito específico. En este sentido, creo que estamos dando un paso adelante con relación a la legislación comparada en nuestra región, en la que vemos que se han quedado en el concepto de operación sospechosa y, muchas veces, las instituciones tienen dificultades para cumplir con esto porque dicen que ellas no tienen sospechas. Por lo tanto, de esta manera quisimos prever la posibilidad de la inusualidad.

Ahora bien, ¿cómo se complementa esto con la inquietud que planteaba el señor Senador en cuanto a captar conductas o situaciones específicas? Siguiendo una recomendación elaborada por el GAFI en su informe de evaluación del año 2002, podemos decir que el Banco Central dictó la Comunicación Nº 198 de ese año, en la cual aparece un número muy importante –una guía- de operaciones inusuales y sospechosas. Se trata de una orientación para que las instituciones puedan saber cuándo están frente a una operación de esas características. Actualmente es una comunicación porque recién cuando el Banco disponga del sustento legal de esta norma, podrá complementarla.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Debo decir que me ha resultado clara la exposición que he escuchado, sin embargo –recogiendo la inquietud del señor Presidente- encuentro un poco inconsistente el artículo 2º en su referencia a los profesionales, en especial si uno lo lee en el contexto del artículo 3º. Además –como se ha señalado-, se supone que ellos documentan sus actos y que están sujetos a determinadas normas de ética profesional. En consecuencia, me permito sugerir que dejemos la referencia sólo en el artículo 3º.

SEÑOR PRESIDENTE.- No sé si se ha entendido bien el sentido de mis palabras. Aclaro que de ninguna manera pretendo objetar que se incluya a esos profesionales en las normas que estamos estudiando.

Simplemente, me limitaba a hacer notar que, para que queden efectivamente incluidos, el texto debería hablar no solamente de las personas que realicen transacciones, sino también de las que intervengan en la documentación. Parto de la base de que un sistema de control de lavado de activos no podría funcionar si no estuvieran incluidas todas las profesiones, instituciones o empresas que participen en este tipo de transacciones. Desde ese punto de vista, creo que el interés social comprometido es tan evidente, que deben ceder todas las argumentaciones que se refieran a otro tipo de aspectos o principios.

De modo que, simplemente, me limité a objetar la redacción para que se intente hacerla más comprensiva.

SEÑOR MONTES DE OCA.- El tema de las obligaciones de prevención de lavado de activos respecto de los profesionales liberales y el ámbito de aplicación subjetiva y objetiva, fue largamente discutido a nivel del GAFI y tuvo muchas idas y venidas, marchas y contramarchas. Como se podrán imaginar, es un sector muy sensible -no sólo aquí, sino a escala internacional- y se opuso mucha resistencia.

Finalmente, se llegó a una fórmula.

Pero antes, cabe aclarar lo siguiente. A nivel de derecho comparado hay muchas fórmulas, por ejemplo, en la Argentina claramente se establece que los notarios y los contadores son sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas sin más. El resultado es que desde la vigencia de la ley, que fue formulada en el año 2000, a la fecha no hay un solo reporte de operaciones sospechosas de un contador o de un escribano en la República Argentina. Mientras tanto, en Brasil ocurre lo mismo y prácticamente no ha habido reporte de operaciones sospechosas. Y en Estados Unidos todavía no tienen este sistema. Cabe agregar que hay una directiva de la Comunidad Europea que establece que estén como sujeto, pero la Recomendación GAFI que nosotros agrupamos en un solo artículo, tiene dos modalidades diferentes. La recomendación 16 dice que los requisitos de prevención –o sea, de conocimiento del cliente y de reporte de operaciones sospechosas- serán aplicables a las siguientes actividades. Ahí menciona, en el literal a), que se debería requerir a los abogados notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores o contables, que reporten operaciones sospechosas cuando –acá se circunscribe la obligación- por cuenta o en representación de un cliente participen en una operación con relación a las actividades descriptas en la Recomendación 12 sobre actividades financieras. Se alienta firmemente a los países a que hagan extensivo el requisito del reporte, al resto de las actividades profesionales, a los contadores o contables, incluyendo las auditorías. Este es uno de los factores, entonces, que refiere a cuando hacen operaciones financieras por cuenta o a nombre de su cliente. El literal c) dice que se debería requerir a los proveedores de servicios y sociedades y fideicomisos –"trusts"- que reporten operaciones sospechosas de un cliente, cuando por cuenta y a nombre de un cliente participen en una operación financiera sospechosa.

Entonces, partiendo de la realidad de nuestro país, nos preguntamos: ¿quiénes administran sociedades en el Uruguay? Lo hacen los estudios jurídicos o contables o, eventualmente, otras personas jurídicas. Así circunscribimos la obligación a lo que, después de años de discusión, se consagró en la Recomendación 16 del GAFI, que refiere a cuando se realizan actividades financieras por cuenta o a nombre de terceros o cuando se administran sociedades. Esa es la fórmula que nosotros incluimos en el artículo.

SEÑOR COSTA.- Se podría incluir lo que menciona el doctor Montes de Oca y decir, los abogados, escribanos, contadores u otras personas físicas y jurídicas que realicen transacciones financieras a nombre de terceros o participen en la administración de sociedades comerciales a nombre y por cuenta de terceros, es decir, que ambas actividades sean a nombre de terceros, no sólo la administración de sociedades, sino también la realización de transacciones financieras.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Creo que no sería necesario mencionarlo pero, si se quiere hacer una mención debería decir: "Los profesionales universitarios que realicen por cuenta de". Entonces, estoy actuando directamente, aunque sea en nombre o representación ajena; estoy participando de la operación, aunque ésta no es la labor típica de los profesionales, que sí es la de aconsejar. Hice la pregunta sobre los Estados Unidos porque si una persona tiene un problema y va a hablar con su abogado, contador, etcétera, hay un principio básico de reserva profesional; no podemos colocar al profesional entre lo que manda la ética y el deber que tiene con su cliente y esto, aunque si él actúa, es otra cosa. En realidad, esto no tiene nada que ver con las profesiones, porque se puede ser profesional y además mandatario, o no ser profesional y ser igualmente mandatario.

Reitero que si se quiere establecer que aunque sea profesional, cuando actúa como mandatario está sujeto a la misma obligación que cualquier hijo de vecino de reportar cualquier cosa que parezca sospechosa, se puede hacer. Por ello dije que esto no cerraba mucho con el artículo 3º, pero si actúa como mandatario, me parece que con o sin conciencia lo tiene que reportar. Cuando no actúa como mandatario, se debería expresar que queda sujeto a la ética y demás, pero este es un problema de redacción y no es un tema de fondo. Tenemos que buscarle la vuelta a la redacción; para ello, juntaría todo esto en un inciso aparte.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR COSTA.- En los próximos días vamos a hacer llegar a los miembros de la Comisión una modificación que incluya las sugerencias y dudas que nos habían planteado y que contemple el objetivo y el espíritu de lo que quisimos plasmar en este articulado.

Los artículos 5º, 6º y 7º refieren al fortalecimiento de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central.

El primero de ellos –es relevante porque cumple con recomendaciones específicas que le han dado al Uruguay y con la Recomendación Nº 26 de GAFI- parte de la base de la posibilidad de acceder a información por parte de la Unidad de Información y Análisis Financiero. A los efectos del procesamiento de sus casos, esta Unidad puede solicitar informes, antecedentes u otros elementos a otras entidades públicas del país. En ese sentido, muchas veces se requiere información registral o fiscal, básicamente para la identificación de personas y no para los datos de declaraciones juradas o lo que se trate. Debo decir que ha habido dificultades en la entrega de esa información.

Nosotros pretendemos que a la Unidad no se le pueda negar información amparada por otras normas de reserva de nuestra legislación. De alguna manera, con respecto a la Unidad, se eliminan todas las reservas que puedan existir a nivel de legislaciones específicas, sean fiscales, registrales o de cualquier otra índole.

Naturalmente, no se incluyen aquí los secretos específicos a nivel jurisdiccional, como pueden ser reservas de presumarios u otras cosas que tengan que ver con cuestiones jurisdiccionales. Estamos hablando típicamente de Administración Pública. De alguna manera, eso le permitiría a la Unidad acceder a la información, estudiar los casos, analizarlos de mejor manera e intercambiar los elementos que le puedan hacer falta para sus informes.

En cuanto al artículo 6º, también es relevante. Se trata de la posibilidad de inmovilizar fondos por operaciones que, justamente, puedan ser fundadamente sospechosas o estar vinculadas a organizaciones criminales. Este artículo es relevante porque, hoy por hoy, si entra dinero al sistema financiero, la Unidad está al tanto de que eso es así, pero no tiene capacidad de congelar los fondos de ninguna manera y éstos podrían salir rápidamente del sistema antes de que pudiera actuar la Justicia. Lo que pretendemos hacer, recogiendo además la Recomendación Nº3 de GAFI, es dar la posibilidad de inmovilizar los fondos administrativamente, dando cuenta a las 72 horas al Juez, algo muy parecido a lo que existe en la legislación fiscal en cuanto a la clausura de establecimientos. De esta manera, nosotros tendríamos la posibilidad de que, bajo ciertas condiciones ya establecidas a texto expreso en el artículo 6º, el Banco Central pueda inmovilizar los fondos y dar cuenta al Juez que, en definitiva, es quien decide si se sigue adelante o no con la congelación de los fondos.

Esto nos va a permitir un mejor combate en la lucha contra el lavado de activos y hay varios ejemplos que se han dado hoy por hoy. A veces, cuando recibimos información de algún otro país con respecto a la urgencia de que algunos recursos que están pasando por nuestro sistema, en pocas horas van a salir por la vía electrónica, no tenemos más alternativa que decir que eso pasó. En algunas ocasiones, hemos tenido colaboración de la Justicia que, como medida cautelar, ha determinado la inmovilización de los recursos. El problema es que la actuación de la Justicia como medida cautelar puede demorar mucho más que el plazo fijado. Creo que es de vital importancia para el sistema la posibilidad de tener al menos 72 horas para que un Juez vea la situación y, a su vez, reunir las pruebas necesarias para determinar si corresponde o no congelar los fondos.

Naturalmente, esta es una medida de excepción y, como tal, debe ser ejercida con la debida diligencia del buen administrador, sujeta a las responsabilidades que correspondieren de no ser así. Pero además, creo que el dar la posibilidad de que la justicia intervenga, nos otorga un marco de seguridad importante.

El artículo 7° es otro de los pilares en materia de prevención de lavado de activos y refiere al tema de la cooperación internacional. Como saben los señores Senadores, este es uno de los asuntos que siempre ha dado mucho que hablar en cuanto a si Uruguay coopera o no a favor de la lucha contra el lavado de activos. De alguna manera, siempre se ha señalado –yo diría que hasta desde el punto de vista literario y romántico- que el secreto bancario es una limitación; yo creo que en sí mismo no lo es, porque todos los países del mundo tienen secreto bancario y es importante que lo tengan a los efectos de proteger, justamente, la intimidad de las personas. Esto no quiere decir que no tengan que existir ciertos mecanismos que permitan, de alguna manera, el intercambio de información.

Lo que pretende hacer el artículo 7°, recogiendo las legislaciones más garantistas en materia financiera, como es el caso de las de Suiza, Estados Unidos y Brasil, es dar la posibilidad de que, sujeto al principio de reciprocidad y a la confidencialidad, el Banco Central, a través de la Unidad de Análisis Financiero, pueda intercambiar con autoridades de otros países información relevante para la investigación del delito de lavado de activos. ¿Qué quiere decir esto? Básicamente, que si otro Banco Central u otra Unidad de Análisis Financiero le pregunta a Uruguay –a través de su propia Unidad de Análisis Financiero- si tal o cual transacción pasó por el sistema, nuestro Banco Central pueda contestarle que sí, que esa transacción así lo hizo. ¿Cuáles son las condiciones de todo esto? Esa información no puede salir del ámbito de quien la reciba; o sea que quien recibe la información no puede judicializarla. Por tanto, no puede, como Unidad de Análisis Financiero de determinado país que le solicita información a Uruguay, armar su caso en función de ella aduciendo, por ejemplo: "Leonardo Costa tenía dinero en tal banco de Uruguay, según información recibida de la Unidad de Análisis Financiero; por lo tanto, existen los datos necesarios para armar un caso". De ser así, podría presentarlo a la Justicia de ese país y, a partir de ahí, Leonardo Costa podría ser procesado. Eso no puede funcionar así. Lo que prevé el sistema es que si el país equis entiende que la información recibida de Uruguay es relevante para armar su caso y hacer la denuncia penal, siempre va a tener que acudir a la cooperación jurídica internacional. Vale decir que deberá pedirlo al fiscal del país equis, quien hará lo propio con el juez del lugar, para luego acudir a la cooperación internacional, y cuando llegue a nuestro país, un juez uruguayo dirá si esa información puede ser utilizada. De alguna manera, estaríamos logrando los dos objetivos: sellar el sistema en cuanto a su confidencialidad y a la protección de la intimidad, dando garantías, y permitir que las unidades de análisis financiero de otro país puedan investigar casos.

Este es el parámetro que se sigue en todos los países y es, precisamente, el que llevan adelante EGMONT -que es la entidad que reúne a todas las instituciones de este tipo-, GAFI y OEA.

Nosotros le hemos agregado un dato adicional que no es menor: para que este sistema funcione, el delito por el que nos están pidiendo información tiene que serlo en nuestro país. Este es un aspecto importante, porque si por el delito que nos están pidiendo información en el exterior no es delito en el Uruguay de acuerdo con lo que establecen nuestras leyes, la misma no se va a poder solicitar. Vale decir que si se nos está pidiendo información por un problema de defraudación o investigación fiscal, no es la Unidad de Análisis Financiero la que tiene que estudiarlo, porque eso no es delito de lavado de activos en nuestro país. Ahora bien, si lo que se nos está pidiendo es información acerca de la transacción realizada por una persona con antecedentes criminales –es decir, que mató a otra en aquel país, que traficó con personas o con drogas-, por ejemplo, si mandó dinero a Uruguay y tiene cuenta abierta, se puede indicar que esa persona sí los tiene. De todas formas, si el país quiere utilizar esos datos, va a tener que judicializarlos.

Naturalmente, esto va sujeto a un memorándum de entendimiento en el que se establecen las reglas por las cuales se intercambia información, y a algo más que también lo recogemos de la legislación suiza. Me refiero a que quien recibe la información está sujeto a las mismas obligaciones que estipula la ley uruguaya en cuanto al secreto profesional o bancario.

Creo que este procedimiento le permite a Uruguay hacer una buena modificación de su sistema en cuanto a la posibilidad de cooperación, pero mantiene incólume un principio que, de una manera o de otra, todos los países tienen. El secreto bancario, en sí mismo, no es un obstáculo para la investigación de delitos, sino que es una garantía para los abusos que pueda haber en la Administración en cuanto a la utilización de la información. Reitero que no se puede convertir en un obstáculo. Este principio, que recogemos en el artículo, toma lo que son las mejores prácticas en el sistema.

SEÑOR PRESIDENTE.- No sé si es correcto, pero me pareció entender que este tipo de información sólo podía ser utilizada para un procedimiento penal en el otro país si se tratara de un tipo de delito que también estuviera reconocido o tipificado como tal en nuestra legislación. ¿Es así?

SEÑOR COSTA.- Efectivamente, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto a este tema, quisiera preguntarle al señor Senador Atchugarry –que es un Senador que tiene una vasta trayectoria en el Senado- si últimamente Uruguay no ha aprobado una serie de tratados de extradición que no requieren, como principio, la doble incriminación. Este dato simplemente lo anoto y adelanto que luego lo voy a verificar, porque me parece que en este caso habría una contradicción con el criterio que se viene aplicando en materia de tratados de extradición y de cooperación jurídica internacional. Digo esto porque, a mi juicio, va a generar una votación dividida.

Por lo que me acota el señor Costa, se requiere que el delito por el que se persigue a una persona en otro país también esté previsto en nuestra legislación como tal para que funcione el sistema de información.

SEÑOR COSTA.- Exactamente, señor Presidente.

SEÑOR MONTES DE OCA.- Aquí estamos hablando de cooperación administrativa, no a nivel judicial. Creo que eso queda claro. Se trata de una cooperación entre unidades de inteligencia financiera, lo cual se circunscribe a los delitos precedentes de lavado de activos previstos en la legislación uruguaya.

SEÑOR COSTA.- La razón de ser de este artículo, a escala internacional –y lo que pretendemos incluir en este proyecto de ley-, básicamente tiene que ver con que las unidades de análisis financiero no son unidades de investigación criminal en general. Insisto en que no cumplen la función de Policía, Interpol u otras unidades especializadas que investigan otro tipo de delitos. Para que estas subunidades funcionen efectivamente, tienen que estar acotadas a lo que son, en definitiva, sus obligaciones, y de acuerdo con nuestra legislación, dichas obligaciones consisten en investigar los delitos de lavado de activos. De alguna manera, estamos evitando sobrecargar o desnaturalizar la Unidad de Análisis Financiero al exigir la doble incriminación.

A mi juicio, en materia de extradición se ha ido recogiendo, poco a poco, el criterio de no exigir, necesariamente, la doble incriminación. Pero creo que son dos cosas diferentes, porque en ese caso sí hay un proceso judicial o jurisdiccional que determina la culpabilidad o no de una persona. Lo único que se hace es un intercambio de información, pero en base a dicha información no se puede procesar ni llevar a la Justicia a nadie. En definitiva, para que ello suceda siempre tiene que intervenir el Juez. Actualmente, para que ese pedido de información tenga lugar por vía judicial, nuestra legislación también exige la doble incriminación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si los invitados no tienen inconveniente, dado que algún señor Senador ha planteado su necesidad de retirarse, propondría continuar la próxima semana con la presencia de los asesores.

Agradecemos al Prosecretario de la Presidencia de la República, señor Costa, y asesores su presencia en esta Comisión y esperamos contar nuevamente con ustedes la próxima semana para continuar con el análisis del proyecto de ley.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 11 y 25 minutos)